

POSTANOWIENIE

Dnia 7 lutego 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Lech Walentynowicz (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marian Kocon

SSN Elżbieta Skowrońska-Bocian

w sprawie z powództwa J. O. i J. O.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie X.

o odszkodowanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 7 lutego 2008 r.,

skargi kasacyjnej powodów od postanowienia Sądu Apelacyjnego z dnia 15 czerwca 2007 r., sygn. akt I ACz (...),

- 1.) oddała skargę kasacyjną;**
- 2.) nie obciąża powodów kosztami postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 25 kwietnia 2007 r. Sąd Okręgowy w W. odrzucił pozew J. i J. O. złożony przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie X., w którym powodowie domagali się odszkodowania za straty materialne poniesione w ich nieruchomości położonej w R., w następstwie powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r.

Sąd stwierdził, że powodowie domagają się odszkodowania w szczególnym trybie, określonym w ustawie z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 491 ze zm.) oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1997 r. w sprawie zasad i trybu udzielania odszkodowań za straty spowodowane skierowaniem wód zalewowych w inny obszar w związku z zagrożeniem powodzią

(Dz. U. Nr 82, poz. 521) Postępowanie w tym trybie jest dwuetapowe, przy czym pierwszy etap ma charakter postępowania administracyjnego kończonego decyzją administracyjną, a to oznacza czasową niedopuszczalność drogi sądowej, ze skutkami procesowymi przewidzianymi w art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.

W zażaleniu powodowie przyznali, iż uzyskali w postępowaniu administracyjnym nieduże zaopatrzenie pieniężne (zapomogę i zasiłek) oraz zaświadczenia uprawniające do ulg i preferencji. Nie złożyli natomiast odwołania do sądu od decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w W. z dnia 18 listopada 1997 r. odmawiającej przyznania im odszkodowania. Twierdzili jednak, że podstawą prawną żądania pozwu są kodeksowe przepisy odszkodowawcze (art. 417 k.c. w związku z art. 442 k.c.), właściwe dla drogi sądowej.

Postanowieniem z dnia 15 czerwca 2007 r. Sąd Apelacyjny oddalił zażalenie, dzieląc stanowisko Sądu Okręgowego. Sąd II instancji przyznał, że podstawą roszczenia odszkodowawczego powodów mógłby być przepis art. 417 k.c., jednakże w rozpoznawanej sprawie dochodzą oni odszkodowania popowodziowego w trybie określonym w przepisach szczególnych, wyłączającym czasowo drogę sądową.

Powodowie w skardze kasacyjnej wnieśli o uchylenie obu postanowień i przekazanie sprawy do rozpoznania Sądowi Okręgowemu.

Powodowie zarzucili naruszenie art. 45 i 77 Konstytucji, art. 417 k.c., art. 3 ustawy z dnia 17 lipca 1997 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 491 ze zm.), § 1, 2 i 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1997 r. ... (Dz. U. Nr 82, poz. 521) oraz art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 1 i 2 § 3 k.p.c. przez:

- 1.) pozbawienie ich prawa do rozpoznania sprawy cywilnej przez sąd powszechny;
- 2.) uznanie szczególnego trybu dochodzenia odszkodowania popowodziowego za unormowanie wyłączające dochodzenie odszkodowania na zasadach ogólnych;
- 3.) zakwalifikowanie roszczenia powodów – wbrew ich intencji – jako żądania rozpoznania sprawy w trybie unormowania szczególnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Powódź jest zjawiskiem naturalnym, przyrodniczym, mogą jednak wystąpić różnorakie zaniedbania podmiotów zobowiązanych ustawowo do ochrony przeciwpowodziowej, uzasadniające – w konkretnej sytuacji – roszczenia odszkodowawcze osób poszkodowanych na zasadach ogólnych (także na podstawie

art. 417 k.c.). Powódź z lipca 1997 r. była wyjątkowa, o niespotykanej dotąd skali, dlatego ustawodawca zdecydował o szczególnym unormowaniu dotyczącym likwidacji jej skutków, obejmującym także tryb udzielania odszkodowań. Ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o stosowaniu szczególnych rozwiązań w związku z likwidacją skutków powodzi, która miała miejsce w lipcu 1997 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 491 ze zm., dalej „ustawa”) przewiduje różnego rodzaju zaopatrzenia pieniężne oraz preferencje dla osób poszkodowanych, a ponadto – w sytuacji określonej w art. 3 – pełne odszkodowanie dla osób, które poniosły straty w wyniku decyzji administracyjnej o skierowaniu wód zalewowych na inny obszar. Zasady i tryb udzielania takich odszkodowań zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1997 r. (Dz. U. Nr 82, poz. 521, dalej: ”rozporządzenie”). Miały one charakter wyraźnie preferencyjny, przede wszystkim dlatego, że przewidywały pełne odszkodowanie za legalne działanie władzy publicznej, znacznie ułatwiając również dochodzenie odszkodowania. Należy przypomnieć, że powódź z lipca 1997 r. i zdarzenia z nią związane wystąpiły przed wejściem w życie nowej Konstytucji (17 października 1997 r.) i miały do nich zastosowanie ówczesne przepisy, interpretowane w sposób wówczas przyjęty (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2005 r., V CK 461/04, niepubl.). W myśl tych przepisów, dochodzenie od Skarbu Państwa odszkodowania za legalne działanie władzy publicznej było bardzo utrudnione (zob. art. 418 i 419 k.c.).

Rozpoznając zarzuty kasacyjne w przedstawionym aspekcie prawnym należy stwierdzić, że zaskarżone orzeczenie nie narusza prawa powodów do rozpoznania sprawy cywilnej na drodze sądowej (art. 45 i 77 Konstytucji). Przeciwnie, Sąd Apelacyjny potwierdził możliwość dochodzenia przez nich odszkodowania na podstawie art. 417 k.c., w następstwie bezprawnych decyzji organów państwowych. Sąd ten – wbrew zarzutom skarżących – nie wskazywał na pierwszeństwo (*lex specialis*) unormowania zamieszczonego w ustawie i rozporządzeniu w stosunku do przepisów kodeksu cywilnego. Potwierdził mianowicie możliwość dochodzenia odrębnych roszczeń; na podstawie art. 417 k.c. oraz na podstawie uregulowania szczególnego odnoszącego wyłącznie do legalnego działania władzy publicznej (art. 3 ustawy). Należy przy tym podzielić stanowisko obu Sądów, że dochodzenie odszkodowania za spowodowane straty w następstwie realizacji decyzji administracyjnej o skierowaniu wód zalewowych na inny obszar (§ 1, 4, 7, 8 i 9 rozporządzenia w związku z art. 3 ustawy) ma charakter dwufazowy, wyłączający czasowo drogę sądową w pierwszym stadium. Taka regulacja, znana w polskim ustawodawstwie, nie narusza standardów

konstytucyjnych, bo zapewnia dwuinstancyjną kontrolę sądową i jest korzystna dla poszkodowanych (zob. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 22 października 1999 r., III CKN 1190/98, OSNC 2000, nr 5, poz. 87 oraz z dnia 26 kwietnia 2002 r., V CK 105/02, niepubl.).

Rzeczywista kontrowersja jest inna, umiejscowiona w zarzucie powodów, że ich roszczenie zostało niesłusznie zakwalifikowane jako żądanie odszkodowania w trybie art. 3 ustawy, podczas gdy dochodzili odszkodowania na zasadach ogólnych (art. 417 k.c.).

Treść pozwu nie zawierała wszystkich informacji potrzebnych do kwalifikacji prawnej roszczenia. Powołano się w nim na art. 417 § 1 k.c. i art. 442 § 1 k.c., jednakże w załączonych do pozwu zaświadczeniach Urzędu Gminy Ś. z dnia 22 sierpnia 1997 r. oraz z dnia 23 września 1997 r. zamieszczone były informacje o „otwarciu śluz” i „napelnieniu polderów”.

Przewodniczący Sądu Okręgowego zasadnie więc zażądał sprecyzowania roszczenia (art. 130 § 1 k.p.c.). Powodowie w piśmie procesowym z 16 kwietnia 2007 r. jednoznacznie stwierdzili, że podstawą prawną ich roszczenia jest ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1997 r., z racji skierowania wód zalewowych na inny obszar dla ratowania szczególnie ważnych obszarów zagrożonych powodzią w lipcu 1997 r.

Te oświadczenie powodów, konkretyzujące podstawę prawną i okoliczności roszczenia, było dla Sądu Okręgowego wiążące. W konsekwencji rozstrzygnął on o żądaniu pozwu zgodnie z jego treścią (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.). Rozpoznawana sprawa była niewątpliwie sprawą cywilną (art. 1 k.p.c.), ale jej rozpoznanie zostało czasowo, w pierwszym stadium, przekazane do rozpoznania organowi administracyjnemu (art. 2 § 3 k.p.c.).

W zażaleniu powodowie powołali się na art. 417 k.c., ale tego rodzaju zmiana podstawy prawnej, stanowiąca zgłoszenie nowego roszczenia, nie jest dopuszczalna w postępowaniu odwoławczym (art. 383 k.p.c.). Sąd Apelacyjny nie mógł więc takiej zmiany uwzględnić. Zasadnie więc oddalił zażalenie. Orzeczenie te nie stanowi przeszkody procesowej do dochodzenia przez powodów roszczenia odszkodowawczego na zasadach ogólnych.

Należało w konsekwencji oddalić zażalenie (art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c.). Powodowie, z uwagi na ich sytuację życiową, nie zostali obciążeni kosztami postępowania kasacyjnego (art. 102 k.p.c.).